

Remissyttrande

Datum
2016-03-07

Handläggare
Marie Berghult
Havs- och vattenförvaltning

Dnr
496-2016
Ert Dnr
M2015/02052/Nm
M2015/02053/Nm
M2015/02160/Nm
M2015/02134/Nm
M2015/02054/Nm

Mottagare
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Vattenmyndigheternas reviderade förslag till åtgärdsprogram

Inledning

Havs- och vattenmyndigheten har anmodats att yttra sig över vattenmyndigheternas reviderade förslag till åtgärdsprogram genom att svara på nedanstående 14 frågor från Miljö- och energidepartementet. De reviderade programmen skiljer sig åt till både innehåll och struktur från de remitterade programmen och Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att många förbättringar gjorts men att programmen skulle vinna på ytterligare förbättringar och förtydliganden. Nedanstående punkter behöver förtydligas:

- Det går inte att avgöra om de föreslagna åtgärderna är proportionella eller inte då det saknas uppgifter om hur långt varje åtgärd når när det gäller att minska påverkan
- Åtgärdsprogrammen i de olika distrikten är både lika och olika. Oklart är vad som motiverar likheter och olikheter liksom betydelse för genomförande och efterlevnad
- Betydelsen av och gränsdragningen mellan förutsättningar för åtgärdernas genomförande och föreslagna åtgärder är otydlig
- Kopplingen mellan föreslagna styrmedelsåtgärder i åtgärdsprogrammen och de konkreta åtgärdsförslagen går inte att följa tydligt
- Orsakssambandet mellan påverkanssituationen, föreslagna styrmedelsåtgärder och åtgärdernas effekt på vattenmiljön är otydligt
- Det är otydligt vilka fysiska åtgärder som ingår i den samhällsekonomiska analysen som ligger till grund för val av åtgärder

Uppgiften att genomföra ramdirektivet för vatten/vattendirektivet i Sverige sker genom vattenförvaltningsförordningen, miljöbalkens regelverk, tillstånds- och tillsynsarbete samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och vägledning. Genomförandet är en svår och komplex uppgift som engagerar många myndigheter, kommuner och andra berörda. Även om bedömningsgrunder, statusklassificeringar, påverkansanalyser, konsekvensanalyser och fastställande av miljökvalitetsnormer har utvecklats på ett positivt sätt i denna vattenförvaltningscykel finns fortfarande brister t.ex. vad gäller kunskapsunderlag och hur man behöver hantera detta genom rimlighets- och expertbedömningar. Även finansieringen av åtgärdsprogrammen är en fråga som behöver klargöras ytterligare och som inte kan lösas enbart genom formuleringar i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. I de reviderade åtgärdsprogrammen är resonemanget otillräckligt kring dessa centrala problemställningar.

Det finns också ett betydande genomförandeunderskott hos myndigheter och kommuner för att förbättra vattenmiljön i såväl befintlig lagstiftning som i förhållande till tidigare fastställda miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Dessa genomförandeunderskott kan inte åtgärdas genom tekniska förbättringar av åtgärdsprogrammen eller genom borttagande eller tillägg av enskilda åtgärder utan behöver främst åtgärdas genom förtydligade regelverk och riktade finansiella medel.

Havs- och vattenmyndighetens svar på frågorna

Fråga 1

*Är det tydligt vad som är **formella** åtaganden i åtgärdsprogrammen respektive vad som är **bedömningar** av åtgärdsbehov, analyser, exempel eller annat underlag, t.ex. i konsekvensanalyserna, sammanställningar per åtgärdsområde eller VISS? Om behövt, ge förslag till ändringar.*

Det framgår tydligt i samtliga vattenmyndigheters förvaltningsplaner del 4 *Åtgärdsprogram 2015-2021* vad som är de åtgärder som myndigheter och kommuner enligt 5 kap. 8 § miljöbalken förväntas genomföra. I avsnittet *Begreppet åtgärd* redogörs för skillnaden mellan de "bindande" åtgärderna och de förslag på åtgärder i miljön som dessa förväntas leda till. Det tydliggörs vidare att de senare bara är förslag som kan ersättas av andra alternativa sätt att uppnå samma effekt.

Det är alltså tydligt **vad** myndigheterna förväntas utföra, men omfattningen av åtgärderna i relation till vad som behövs för normuppfyllelsen är däremot mindre tydlig – d.v.s. hur långt varje styrmedelsåtgärd når när det gäller att minska påverkan. Det går därför inte att avgöra om åtgärderna är proportionella eller inte. Behov av en sådan kvantifiering när det gäller s.k.

gränsvärdesnormer¹ har lyfts fram i förarbetena till bestämmelserna om åtgärdsprogram i miljöbalken, se prop. 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer s. 52-53.

Det är tydligt vad som är bedömningar av åtgärdsbehov, analyser, förslag m.m. i de åtgärdsområdesunderlag som tagits fram, även om dessa varierar mycket i omfattning och innehåll mellan distrikten.

Förslag till förbättring:

För att de åtgärder som myndigheter och kommuner förväntas genomföra ska bli tydliga även vad gäller omfattning föreslår vi att åtgärdsprogrammen kompletteras med en bedömning av åtgärdsbehovet per åtgärd.

Fråga 2

Är det ett lämpligt tillvägagångssätt att särskilja så kallade förutsättningar för åtgärdsprogrammets genomförande från övriga åtgärder? Vilka konsekvenser, om några, blir följden av att förutsättningar för åtgärdsprogrammets genomförande har placerats i förvaltningsplanen?

HaV har tidigare förordat att särskilja förutsättningar för åtgärdsprogrammets genomförande från bindande åtgärder i åtgärdsprogrammen och har ingen anledning att ompröva detta. Vi kan konstatera att det huvudsakligen är administrativa eller kunskapshöjande aktiviteter som lagts under förutsättningar för åtgärdsprogrammets genomförande. Uppdelningen är dock inte helt konsekvent och bland åtgärderna i bilaga 4 återfinns fortfarande en del huvudsakligen kunskapshöjande åtgärder, vilket skapar en viss otydlighet kring avgränsningen.

Förslag till förbättring:

Det bör tydliggöras varför vissa aktiviteter bedömts utgöra en förutsättning för åtgärdsprogrammets genomförande snarare än åtgärder som myndigheter och kommuner ska genomföra och hur kopplingen från dessa till den formella åtgärdslistan är, d.v.s. hur de bedöms påverka genomförandet av åtgärder enligt 5 kap 8 § miljöbalken. En beskrivning av detta skulle kunna läggas in även i avsnittet *Begreppet åtgärd* i bilaga 4 för att ytterligare underlätta förståelsen och för att få en helhetsbild över vad som behöver göras.

¹ Observera dock att det finns anledning att ifrågasätta den uppdelning som görs av miljökvalitetsnormerna för vatten i prop 2009/10:184 i ljuset av bl a EU-domstolens avgörande i den sk Bremen- eller Weserdomen den 1 juli 2015.

Fråga 3

Anser myndigheten att de reviderade förslagen till åtgärdsprogram följer kraven på innehåll enligt 5 kap. 6 § andra stycket 1-5 miljöbalken och 6 kap. 5 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF), inklusive hänvisningar till artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet (2000/60/EG)?

Havs- och vattenmyndigheten anser att de reviderade förslagen till åtgärdsprogram inte fullt ut följer kraven på innehåll enligt 5 kap. 6 § andra stycket 1-5 miljöbalken och 6 kap. 5 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, inklusive hänvisningar till artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet (2000/60/EG).

Åtgärderna i de reviderade förslagen till åtgärdsprogram har en tydlig adressat, kommun eller myndighet, däremot framgår det inte vilken typ av påverkan som ska reduceras eller omfattningen av vad som behöver åtgärdas. Istället har åtgärderna riktats mot miljöproblem vilket inte ligger linje med 6 kap. 3 § i vattenförvaltningsförordningen. För ett fåtal åtgärder anges vilken miljö kvalitetsnorm som ska följas och när åtgärden behöver vara genomförd.

5 kap. 6 § andra stycket 1-5 miljöbalken

Punkt	Programmet ska innehålla:	Kommentar	Väg framåt
1	uppgifter om den eller de miljö kvalitetsnormer som ska följas	MKN finns i föreskrift. Detta hänvisas till i programmen och programmen är utformade för att uppnå MKN.	I motiveringstexterna under respektive åtgärd alternativt i en beskrivning av åtgärdernas samlade effekt bör det finnas ett djupare resonemang. Resonemanget bör innefatta kopplingen mellan hur åtgärderna medför positiv effekt på förhållanden som i sin tur medför förbättrade habitat och positiv respons på biologin varmed MKN kan följas.
2	uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda	I förslagen framgår vilka åtgärder som nationellt och generellt behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. I vissa fall framgår när åtgärderna behöver vara vidtagna.	Texten bör även innehålla information om typ av påverkan och hur stor andel av
3	uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna	I förslagen redovisas inte uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor. En central funktion för åtgärdsprogrammen är	

	och mellan olika åtgärder som avses i 2,	att fördela kraven mellan källor till påverkan (prop. 2009/10:184 s.52).	åtgärdsbehovet som åtgärden kan förväntas omhänderta.
4	i fråga om åtgärder för att följa en miljö kvalitetsnorm som avses i § 2 första stycket 1, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs,	I förslagen saknas uppgifter om förväntad förbättring. Klart är att detta behöver göras för de åtgärder som syftar till att nå god kemisk status. När det gäller ekologisk status är det idag inte ett uttryckligt krav, men vi bedömer att detta behöver hanteras framöver som följd av Weser-domen.	
5	de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen	Framgår inte tydligt i själva åtgärdsprogrammen som har granskats. Se även svar nedan till 6 kap. 5 § VFF.	Motiveringstexten behöver innehålla information om vilka åtgärder som måste vidtas för att säkerställa åtminstone samma skyddsnivå som krävs av EU-gemenskapens övriga miljölagstiftning. Speciellt viktigt om den övriga miljölagstiftningen har ett strängare mål. (jmf artikel 10 och 11 i vattendirektivet)

6 kap. 5 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF)

Första stycket punkt	Programmet ska bland annat innehålla:	Kommentar
1	åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten	Följer kraven
2	åtgärder för att i den mån det	Följer kraven till viss del. Se svar

	är behövligt åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet	till fråga 9 angående faktisk möjlighet till omprövning med dagens lagstiftning.
3	åtgärder för att upptäcka och beivra brott mot bestämmelser till skydd för vatten	Följer av miljöbalken men explicit information om detta saknas i åtgärdsprogrammet.
4	åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen	Följer kraven
5	åtgärder för att förebygga eller begränsa att föroreningar indirekt tillförs grundvatten	Följer kraven
6	åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att nödvändig ekologisk status ska kunna nås när det gäller vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden	Generell information finns, men koppling till miljökvalitetsnormerna god ekologisk status respektive god ekologisk potential bör utvecklas för att kunna bedöma om kraven är uppfyllda.
7	de föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att övriga åtgärder ska kunna genomföras	I några fall anges att nya styrmedel behöver utvecklas. Ytterligare reglering kan dock behövas, jämför HaV:s svar på fråga 9.
Andra stycket	Åtgärder och hänvisningar till övrig lagstiftning som avses i art. 11.3, 11.4 och 11.6 i vattendirektivet	Redogörelsen för och analysen av åtgärder och styrmedel som följer av artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet är inte utförd på det sätt som vi tolkar innebörden av dessa artiklar, jämför svar fråga 4.

Förslag till förbättring:

Förslagen innehåller generella hänvisningar till artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet, men det framgår inte om minimikraven som beskrivs i 11.3 är uppfyllda. Det vore en fördel om en hänvisning till nationell lagstiftning lades till i motiveringstexten. Det skulle tydliggöra hur stor andel av åtgärdsbehovet som kan hanteras av befintliga styrmedel och nationell lagstiftning, en bedömning som följer av analysen i artikel 11.3 och 11.4. Information om, och hänvisningar till, aktuell nationell lagstiftning är också viktig för att mottagaren ska förstå med vilken lagstiftning som artikel 11.3

genomförs. Detta eftersom vissa åtgärder och vissa styrmedel följer direkt av minimikraven som anges i artikel 11.3.

Fråga 4

Anser myndigheten att kategoriseringen av grundläggande och kompletterande åtgärder bedöms vara korrekt utifrån definitionerna i artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet? Ange även ifall redovisningen av grundläggande och kompletterande åtgärder bedöms vara tillräckligt uttömmande. Den sistnämnda frågan bör avse både sakfrågan och redovisningssättet.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är svårt att utifrån tillgängligt underlag bedöma om kategoriseringen av grundläggande och kompletterande åtgärder är korrekt utförd utifrån definitionerna i artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet. Av detta följer att redovisningen av grundläggande och kompletterande åtgärder inte är tillräckligt uttömmande. När det gäller själva sakfrågan saknas det en nationell sammanställning av hur och i vilken grad relevanta EU-direktiv införts i Sverige.

I förslagen till åtgärdsprogram finns en övergripande beskrivning och kategorisering av grundläggande och kompletterande åtgärder men det saknas en identifiering av minimikraven som följer av artikel 11.3. För att kunna kategorisera åtgärder behöver minimikraven som följer av gemenskapslagstiftningen för skydd av vatten och den nationella lagstiftningen identifieras. Därefter är det möjligt att avgöra i vilken mån minimikraven är uppfyllda och hur långt styrmedlen för minimikraven når. Den här typen av genomgång och redovisning av sambandet mellan kategoriseringen och nationell lagstiftning är svår att hitta i förslagen. Det gör det otydligt för mottagaren hur stor andel av påverkan som kan reduceras av minimikraven, hur stor andel som behöver hanteras av en mer effektiv användning av befintliga styrmedel alternativt genom utformning av nya styrmedel. Analysen för att avgöra i vilken mån minimikraven är uppfyllda och hur långt styrmedlen för dessa når är tidskrävande och ett arbete som inte tidigare är gjort och där nationell vägledning håller på att utformas. Den första delen, att identifiera minimikraven enligt gemenskapslagstiftningen för skydd av vatten och nationell lagstiftning, är däremot möjlig att göra. I bilaga 1 till Norra Östersjöns reviderade förslag till åtgärdsprogram finns en början på detta arbete.

Förslag till förbättring:

Det vore en fördel om en hänvisning till den nationella lagstiftning som genomför de grundläggande åtgärderna lades till i motiveringstexten i anslutning till åtgärderna i åtgärdsprogrammen. Jmfr fråga 3. En sådan hänvisning skulle göra det tydligare för mottagaren vad som motiverar kategoriseringen. Eftersom lagstiftning och styrmedel i många fall är utformad per sektor skulle hänvisningen kunna underlättas av om åtgärderna tydligare riktas till sektorer.

Fråga 5

Förekommer åtgärder utöver vattendirektivets grundläggande åtgärder som inte är nödvändiga för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten? Om ja, bör åtgärderna ändå finnas med i åtgärdsprogrammen, eller kan de genomföras i andra former?

Åtgärdsprogrammen anger inte tydligt hur långt de föreslagna åtgärderna når i förhållande till målet. Det går därför inte att bedöma om det finns föreslagna åtgärder som inte är nödvändiga, dvs. går utöver det som krävs för att nå målet. Vidare kan det konstateras att samtliga åtgärdsprogram utgår från samma nationella åtgärdslista men att alla åtgärder inte är lika relevanta i samtliga avrinningsdistrikt.

Förslag till förbättring:

Det behövs en tydligare, om än övergripande, redovisning av åtgärdernas koppling till målen, åtgärdernas förväntade effekter i relation till åtgärdsplan samt fördelning. Det vore en fördel om en sådan redovisning även innehåller uppgifter om analysernas tillförlitlighet. Framtagandet av åtgärder borde i högre grad anpassas efter de förutsättningar som råder i distriktet och tydligt kopplas samman med relevanta mål. Det bör tydligt framgå vad som behöver uppnås och hur det ska ske på ett mer konkret sätt.

Fråga 6:

Vilken bedömning gör myndigheten av hur konsekvensanalyserna följer kraven på innehåll enligt 5 kap. 6 § andra stycket 6 miljöbalken och 6 kap. 6 § VFF? Anser myndigheten att nämnda krav enligt miljöbalken har följts, med beaktande av uttalanden som rör finansieringsfrågan i prop. 2009/10:184, sid. 52, och med utgångspunkt i regeringens beslut den 3 december 2009 om 2009-2015 års åtgärdsprogram, gällande krav på bland annat genomförbarhet? Vilka eventuella kompletteringar eller förtydliganden behövs.

HaV bedömer att åtgärdsprogrammen innehåller en analys av programmens konsekvenser från allmän och enskild synpunkt, enligt 5 kap. 6 § andra stycket 6 miljöbalken. Såväl konsekvenser för de fysiska åtgärderna i termer av direkta kostnader – kostnader förknippade med att genomföra åtgärden, som indirekta kostnader – kostnader som leder till konsekvens för tredje part är redovisade. Konkreta miljöeffekter till följd av åtgärderna skulle kunna redovisas tydligare. Detta får effekt för möjligheten att kvantifiera nyttorna av åtgärderna, se fråga 11. Analysen är gjord på en rimlig nivå med tanke på åtgärdsprogrammets övergripande karaktär. HaV bedömer att analysen enligt 5 kap. 6 § miljöbalken innehåller kvantifierade kostnader och nyttor enligt 6 kap. 6 § VFF. Konsekvenser i termer av kostnader har kvantifierats i stor utsträckning. Exempelvis innehåller analysen en uttömmande redogörelse för administrativa kostnader som tillkommer vid genomförandet av de fysiska åtgärderna. Analysen innehåller de delar som efterfrågas enligt miljöbalken och

vattenförvaltningsförordningen, men det finns brister i redovisningen av konsekvenserna. Dessa redovisas inte på ett systematiskt sätt vilket ibland gör det svårt att få en tydlig bild av dessa. Exempelvis saknas det en samlad redovisning av vilka produktionsförluster inom jordbruket som åtgärdsprogrammen resulterar i och dess betydelse för näringen som sådan.

HaV anser att konsekvensanalysen innehåller en redogörelse för tillkommande kostnader för kommuner och myndigheter som är nödvändiga för att miljö kvalitetsnormer ska kunna följas. Analysen är dock inte redovisad på ett systematiskt sätt, vilket gör det svårt att få en fullständig bild av vilka kostnader som åläggs kommuner respektive staten, samt hur stor del av de administrativa kostnaderna som förväntas betalas av verksamhetsutövare. Avsaknad av systematiserad redovisning av dessa kostnader gör det svårt att bedöma konsekvenserna för kommun och myndighet. Analysen är gjord både för fysiska åtgärder och administrativa kostnader som riktas till myndigheter och kommuner.

HaV anser att redogörelsen för hur åtgärderna ska finansieras är bristfällig och bör utvecklas. I analysen redovisas olika finansieringsalternativ, men eftersom det saknas en systematisk uppdelning av kostnader mellan kommun och stat samt typ av kostnader är det svårt att dra slutsatser om i vilken utsträckning de olika alternativen kan användas. Det finns information om olika alternativ för finansieringen men analysen är inte gjord på ett systematiskt sätt som redogör för vilken typ av finansiering som är relevant. Exempelvis föreslås ökade tillsynsavgifter för verksamhetsutövare som en möjlig finansiering men utan att redogöra för hur stor del av de totala administrativa kostnaderna som utgörs av tillsyn. Det går därför inte att avgöra hur stor del av de nya administrativa kostnaderna som kan finansieras av ökade tillsynsavgifter. Det går då inte heller att bedöma hur stor del av dessa ökade administrativa kostnader som kan täckas av verksamhetsutövarna och hur stor andel som behöver täckas av myndigheter och kommuner genom andra finansieringsalternativ såsom ökade resurser eller omfördelning av resurser. Det förs resonemang kring detta i delar av åtgärdsprogrammen men det saknas en systematisk redovisning, varvid slutsatser om hur åtgärder för kommuner och myndigheter ska finansieras bara kan dras på en övergripande nivå.

Förslag till förbättring:

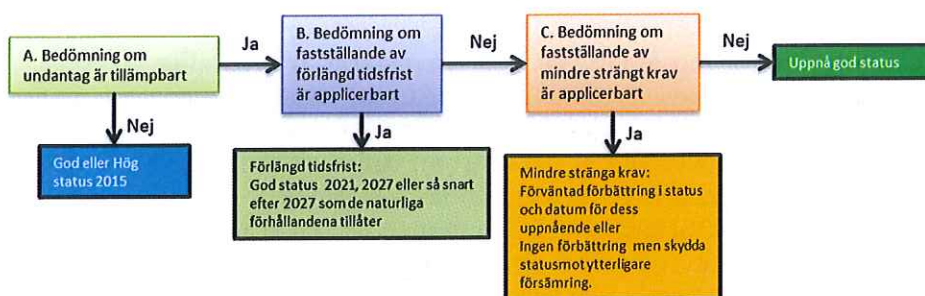
HaV föreslår en uppdelning av tillkommande kostnader mellan stat och kommun samt en uppdelning av kostnaderna utifrån typ av finansiering som är relevant.

Fråga 7:

Anser myndigheten att det finns utrymme att tillämpa undantaget i 4 kap. 10 § VFF i högre utsträckning än vad som kommer till uttryck i de reviderade förslagen till åtgärdsprogram?

HaV bedömer att det finns utrymme att tillämpa undantag i form av mindre stränga krav i större omfattning än vad som nu förekommer.

Vid fastställande av undantag rekommenderar HaV att en stegvis process används där möjligheten till förlängd tidsfrist utreds först. Därefter, eller i de fall där det redan inledningsvis är uppenbart att god status inte kommer att kunna nås, fastställs undantag i form av mindre stränga krav. Processen visas övergripande i figuren nedan och beskrivs närmare i HaV:s vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12).



Figur. Schematisk bild över den stegvisa process som Havs- och vattenmyndigheten rekommenderar vid fastställande av undantag. Processen är indelad i tre delar. Del A avser bedömning om undantag är applicerbart. Del B berör fastställande av förlängd tidsfrist, och del C fastställande av mindre stränga krav.

HaV anser att det är viktigt att en MKN för ekologisk status avspeglar sammanvägd status i enlighet med VFF och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten. Att fastställa MKN till god status när det är uppenbart att denna inte kommer att kunna nås kommer enligt HaVs bedömning att försvaga tilltron till systemets robusthet.

De undantag i form av mindre stränga krav som nu finns angivna är främst för hamnar. Mindre stränga krav får enligt 4 kap. 10 § VFF, beslutas om det är omöjligt² eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå god status eller potential. Utöver hamnar menar HaV att det finns andra vattenförekomster där det är omöjligt att nå god status och där det finns goda skäl att utreda om mindre stränga krav kan vara lämpligt. Exempel är vattenförekomster i intensivodlade jordbruksområden, svårkalkade försurningsdrabbade områden och områden i stadsmiljöer.

² Begreppet *omöjligt* i samband med mindre stränga krav bör förstås i termer av absolut omöjlighet. Det finns helt enkelt ingen möjlig lösning på det aktuella problemet. Begreppet *inte tekniskt möjligt* bör snarare ses som att det inom en viss tidsperiod inte är möjligt att få till tekniska lösningar. Inte tekniskt möjligt övergår till omöjligt över tiden enligt resonemang beskrivet på sidan 32 i HaV:s vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12).

Vad gäller bedömning av orimliga kostnader föreligger brist på vägledning och behov av samordning både nationellt och inom EU. Här saknas i dagsläget tydlig kvantifiering var gränsen går mellan orimliga och rimliga kostnader samt när en kostnad för en åtgärd kan anses vara påtagligt högre än dess nytta. Det är av ovanstående anledningar svårt att besluta om mindre strängt krav av ekonomiska skäl såvida det inte innebär uppenbart högre kostnader att uppnå god status, t.ex. i områden där hela stadsdelar skulle behöva flyttas för att möjliggöra att god status kan nås.

Fråga 8:

Anser HaV att det framgår hur åtgärdsförslagen avseende förändrade habitat genom fysisk påverkan har motiverats, utifrån syftet att de ska leda till statushöjningar av biologiska kvalitetsfaktorer? Förekommer det åtgärdsförslag för vilka det är svårt att i genomförandedet, kvantitativt eller kvalitativt, förutse respons på biologiska kvalitetsfaktorer, avgörande för att följa god ekologisk status? Beskriv i förekommande fall.

Åtgärdsförslagen motiveras med att de behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. I motiveringstexten under respektive åtgärd anser HaV att resonemanget behöver förtydligas om hur styrmedelsåtgärden relaterar till förslagen till fysiska åtgärder i VISS eller i åtgärdsområdessammanställningarna. Då blir det lättare att förutse respons på de biologiska kvalitetsfaktorerna om åtgärderna genomförs.

I Västerhavets förslag till åtgärdsprogram under avsnittet *"Konsekvensanalys av åtgärder mot förändrade habitat genom fysisk påverkan"* finns ett något mer långtgående samband mellan åtgärder och respons på "biologiska attribut"³. Resonemanget utgår här från studier som värderat värdet av att förbättra biologiska miljöattribut i syfte att nå god ekologisk status. Motsvarande avsnitt har varit svårt att hitta i övriga distrikts åtgärdsförslag.

Även om åtgärderna i åtgärdsprogrammen generellt är att betrakta som styrmedelsåtgärder som saknar lokal precision finns det utrymme för att schablonmässigt förutse viss kvantitativ eller kvalitativ respons på kategorier eller typer av vattenförekomster. Det bör dock understrykas att i dagsläget saknar de nationellt beslutade biologiska bedömningsgrunderna (HVMFS 2013:19) tydlig känslighet som visar på förändrade habitat genom fysisk påverkan. Därför kan inte de biologiska kvalitetsfaktorer som ingår i bedömningsgrunderna påvisa minskad fysisk påverkan och förbättrade habitat. Däremot finns möjligheten att med hjälp av expertbedömning enligt 2 kap. 13 § HVMFS 2013:19 påvisa eller resonera kring sådana samband.

³ Begreppet biologiska miljöattribut finns på sidan 110 i Vattenmyndigheten i Västerhavets åtgärdsprogram utan tydlig definition men det framgår att fisk, fågel, bottenlevande djur, erosion och växtlighet ingår i begreppet.

Förslag till förbättring:

Motiveringstexterna under respektive åtgärd behöver utvecklas och innehålla resonemang som beskriver kopplingen mellan hur åtgärden förväntas leda till en fysisk åtgärd och hur den i sin tur medför positiv effekt på fysiska förhållanden. Resonemang bör även föras kring vilken positiv respons på biologin som kan förväntas.

I Norra Östersjöns åtgärdsprogram⁴ framgår det av beskrivningarna av genomförda åtgärds- och styrmedelsanalyser att de fysiska åtgärder som bedömts nödvändiga för att nå MKN ligger till grund för formulering av åtgärder i åtgärdsprogrammet. Utan att analysen redovisas närmare bedömer HaV att den i kombination med expertbedömning skulle kunna användas för att tydliggöra kopplingen mellan åtgärdsförslagen avseende förändrade habitat genom fysisk påverkan och respons på biologi och ekologisk status.

Fråga 9:

Hur bedömer myndigheten de praktiska förutsättningarna för att genomföra fysiska åtgärder i den omfattning som förutsätts, så att målen nås inom föreslagen tid, exempelvis med hänsyn till administrativ kapacitet?

HaV bedömer det som sannolikt att nuvarande administrativa kapacitet uttryckt som resurs, förmåga och funktionalitet inte är tillräcklig för att få de fysiska åtgärder genomförda som krävs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas inom överskådlig tid eller före 2027.

Konsekvensanalysen innehåller relevant information om i vilken takt som exempelvis provning och tillsyn sker i dag, hur mycket resurser som läggs på administrativa kostnader idag och hur mycket dessa behöver öka för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Dessa uppgifter väcker frågor om förutsättningarna för genomförandet av åtgärdsprogrammen. Exempelvis när det gäller omfattningen av omprovning av vattenverksamheter som krävs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. HaV har i remissyttrande till regeringen över SOU 2014:35 (Vattenverksamhetsutredningen) påpekat att den nuvarande utformningen av omprövningsreglerna i miljöbalken begränsar myndigheternas möjligheter varför förändring av lagstiftningen är nödvändig för att fler omprovningar ska kunna genomföras.

⁴ På sidorna 38-39 i bilaga 1

Fråga 10

Vilka fysiska åtgärder anser myndigheten vara mest angelägna och är berörda styrmedelsåtgärder väl utformade för att stödja genomförande av dessa fysiska åtgärder?

Svar och motiv:**- Åtgärder inom vattenkraften**

Vattenförvaltningens bedömning av tillståndet i sjöar och vattendrag visar att fysisk påverkan är den enskilt viktigaste påverkansfaktorn. Problemet är omfattande, det finns ca 2000 vattenkraftverk och 10 000 dammar i Sverige. I FUT 2015 bedömdes miljöbalken vara det viktigaste styrmedlet för att begränsa vattenkraftens/dammars miljöbelastning.

Åtgärdsprogrammets styrmedel som rör vattenkraften kopplar till miljöbalken och de delar som berör prövning, omprövning och tillsyn. I FUT 2015 analyserades dessa styrmedel och slutsatsen var att miljöbalken behöver reformeras och myndigheternas resurser behöver stärkas för att styrmedlet ska kunna bidra till att god ekologisk status uppnås.

Åtgärdsprogrammets styrmedel är därför otillräckliga om inte lagstiftningen ändras och myndigheternas resurser förstärks.

Energimyndigheten och HaV har i dialog med näring och miljöorganisationer lagt fram ett förslag i tre delar för att möjliggöra miljöanpassning av vattenkraften. Förslaget innebär en balansering mellan behoven av levande sjöar och vattendrag, förnybar energi och ett fungerande energisystem, en tydlig ansvarsfördelning mellan verksamhetsutövare, näring och stat när det gäller genomförande och finansiering av miljöåtgärder samt en modernisering av gällande lagstiftning för att möjliggöra genomförande inom överskådlig tid och till rimliga kostnader.

- Åtgärder inom jordbruket

Stora delar av Sveriges vatten påverkas fortsatt av övergödning. Situationen i egentliga Östersjön är särskilt allvarig. Läckage från jordbruksmarken utgör den största enskilda källan. Utöver övergödning påverkas Sveriges vatten i jordbruksområden också av fysiska förändringar, framförallt till följd av markavvattning. Samtidigt är markavvattning på många håll nödvändig för att odling ska vara möjlig. Åtgärder som minskar påverkanstryck från markavvattning, och ändå möjliggör produktion och ett rikt odlingslandskap är därmed viktiga.

Åtgärdsprogrammets styrmedel som syftar till att minska jordbruksmarkens läckage och fysiska påverkan kopplar i huvudsak till Landsbygdsprogrammet och dess olika typer av ersättningar, företagsstöd, miljöersättningar och miljöinvesteringar. Det nuvarande Landsbygdsprogrammet är dock utformat på sådant sätt att det inte kan bedömas som rimligt att det ska räcka till för att få till de fysiska åtgärder som behövs. Styrmedlen som föreslås i de reviderade åtgärdsprogrammen är därför otillräckliga om inte beslut av regeringen tas kring ändrad utformning av Landsbygdsprogrammet eller förstärkning av andra resurser.

Fråga 11:

Anser myndigheten att det finns sätt att beskriva resultatet av fysiska åtgärder så att det blir tydligare vilka konkreta nyttor som kan förväntas?

HaV anser att konsekvensanalysen redogör för att det finns stora samhällsekonomiska vinster av att genomföra åtgärdsprogrammen. Dessa skulle dock kunna förtydligas genom en tydligare redogörelse för hur de fysiska åtgärderna ska leda till att miljö kvalitetsnormerna följs, och hur det i sin tur ger konkreta nyttor. En viktig aspekt som inte redogörs för är när i tiden nyttorna kan förväntas uppstå förutsatt att åtgärderna genomförs på det sätt som beskrivs i scenariot som analyserats i åtgärdsprogrammet.

Som exempel uppskattas kostnader för fysiska åtgärder mot övergödning till ca 3 400 mkr/ år⁵ i den konsekvensanalys av åtgärdsprogrammen som gick ut på remiss. I de reviderade versionerna av åtgärdsprogrammen är de totala kostnaderna uppskattade till ca 2 400 mkr/år, varav 400 mkr/år har skjutits fram i tiden som följd av undantag. Följden borde bli att en del av de förväntade nyttorna skjuts på framtiden, men detta hanteras inte i analysen. Trots att kostnaderna minskat och att åtgärder skjutits på framtiden, vilket bör påverka värdet av nyttorna, så redovisas i princip samma nyttor i de två olika versionerna.

Förslag till förbättring:

En tydligare koppling mellan fysiska åtgärder och effekter i miljön och när i tiden dessa leder till nytta. I analysen bör hänsyn tas till de undantag som görs d.v.s. till undantagens följder med avseende på miljöeffekter och nyttor. HaV inser att detta är en omfattande analys men ett resonemang med uppskattningar skulle stärka förståelsen av vilka nyttor som kan förväntas av åtgärdsprogrammet.



⁵ Sammanställning av kostnader för fysiska åtgärder inom miljöproblemet övergödning i tabell F16 s.206-207 i Förslag på åtgärdsprogram för Bottenhavets vattendistrikt 2015 - 2021

Fråga 12:

Anser myndigheten att föreslagen åtgärd för kontroll av råvatten i dricksvattentäkter är tillräcklig i förhållande till artikel 7 och 8 i ramdirektivet för vatten?

Nej. Ramdirektivet för vatten ställer mer omfattande krav på övervakningen än vad som kan ställas utifrån verksamhetsutövares/dricksvattenproducenters egenkontroll av råvatten. Den åtgärd vattenmyndigheterna föreslagit kan dock bidra till uppfyllande av artikel 7 och 8.

Det som i Sverige benämns kontroll av råvatten är en typ av övervakning som inte direkt följer av kraven i ramdirektivet för vatten eller dricksvattendirektivet utan följer av den nationella lagstiftningen om verksamhetsutövares/dricksvattenproducentens egenkontroll. Kontroll av råvatten utförs vid uppfodringspunkten (uttaget) eller i vattenverket och skiljer sig något från de formella krav som följer av dricksvattendirektivet där kontroll av dricksvatten görs i tappkranen hos konsumenten.

Kontroll av råvatten är kopplat till dricksvattenproducentens (verksamhetsutövares) egenkontroll och utförs vid en provpunkt strax innan eller strax efter att vattnet tas in i vattenverket. Syftet är att dimensionera vattenberedningen så att kvalitetskraven i Livsmedelsverkets föreskrifter (som delvis baseras på Dricksvattendirektivet) följs. Kontrollmyndigheten (kommunen eller länsstyrelsen) kan ge verksamhetsutövaren i uppdrag att utöka egenkontrollen baserat på risk för människors hälsa och miljön.

Idag sker inte övervakning av skyddade områden för dricksvatten enligt artikel 8 i ramdirektivet för vatten. Denna övervakning innebär att yt- och grundvattenförekomster, som ger mer än 10 m³ per dag i genomsnitt eller betjänar mer än femtio personer, ska övervakas med avseende på de särskilda kriterier för skyddade områden avseende dricksvatten som anges i bilaga V avsnitt 1.3.5. i vattendirektivet. Övervakningen syftar till att ge underlag för att säkra erforderligt skydd för att undvika försämring samt att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten (artikel 7 RDV). Denna övervakning ska utföras vid en provpunkt som kan anses representativ för vattenförekomsten.

Övervakningsprogrammen inom vattenförvaltningen ska läggas upp av vattenmyndigheterna efter att en översyn av mänskliga verksamheters betydande påverkan på vattenförekomsterna har fastställts. Tanken är att resultaten från miljöövervakningen som visar trender i hur miljön utvecklas ska kunna utgöra underlag för dricksvattenproducentens egenkontroll där råvattenkontrollen är en naturlig del.

Det finns flera skillnader mellan behoven av övervakning utifrån hur egenkontrollens syfte ser ut idag och vattenförvaltningens syfte. Exempelvis

ska alla prioriterade ämnen som släpps ut övervakas i skyddade vattenförekomster, men ofta är bara vissa av dessa av intresse för dricksvattenproducenterna. Dricksvattenproducenterna är å sin sida intresserade av analyser av mikrobiell belastning, något som inte uttryckligen finns med bland övervakningskraven i ramdirektivet. Det är heller inte självklart att det som är en lämplig provtagningsplats för råvattenanalyser ger en representativ bild av miljötrender i vattenförekomsten. Att provlokalernas lämplighet överensstämmer med hänsyn till syfte och mål både för övervakning och av råvattenanalys är dock vanligare på grundvattensidan än på ytvattensidan. Det finns dessutom olika tekniska krav på analysmetoder beroende på om analyser görs med utgångspunkt av livsmedelslagstiftningen eller vattenförvaltningen. En ökad samverkan mellan råvattenkontrollen och vattenförvaltningen skulle kunna vara ett steg i att på ett effektivt sätt uppfylla behoven av övervakning av dricksvattenkvalitet. Förutsättningar för en sådan ökad samverkan har behandlats av dricksvattenutredningen och förslag kommer att offentliggöras senast den 29 april.

Förslag till förbättring:

För att uppfylla kraven i artikel 7 och 8 rörande skyddade områden för dricksvatten behöver ansvar för finansiering av övervakningen enligt vattendirektivet utredas. Problemet i dessa vatten är detsamma som för övriga vatten där ansvar för finansiering av övervakning enligt direktivet inte är utpekat. I regeringsuppdrag om Vattenanknuten recipientkontroll föreslog Havs- och vattenmyndigheten att regeringen tillsätter en utredning angående möjligheten att genom vattenkontrollavgift finansiera kontroll och uppfyllande av miljökvalitetsnormer för vatten. Denna kontrollavgift bör inkludera övervakning i områden skyddade på grund av uttag av dricksvatten.

Fråga 13

Anser myndigheten att det finns behov av kompletteringar i syfte att genomföra rapportering till Kommissionen i enlighet med kraven?

Ja, utifrån bedömning ifrån de reviderade åtgärdsprogrammen. HaV har inte haft möjlighet att gå igenom det material som vattenmyndigheterna skickat in som rapporteringsunderlag.

Det finns kompletteringsbehov utifrån krav i lagstiftning och utifrån den EU-gemensamma vägledningen om rapportering.

För rapportering av åtgärder i åtgärdsprogram anser HaV att följande behov av komplettering behövs för rapportering utifrån den EU-gemensamma vägledningen eller vattenförvaltningsförordningen.

- Respektive åtgärd i åtgärdsprogrammet ska kopplas till så kallade nyckelåtgärder och det ska anges vilket påverkanstryck åtgärden adresserar. För varje nyckelåtgärd och påverkanstryck ska det med hjälp av indikatorer ges information om omfattningen av det påverkanstryck som

måste minskas för att uppnå beslutade miljökvalitetsnormer. De ska även ge information om omfattningen av den åtgärd som förväntas åtgärda identifierat påverkanstryck. Mot bakgrund av brister som bl. a. beskrivs i svaren på frågorna 3, 4 och 8 tror HaV att det kan finnas behov av kompletteringar i syfte att genomföra rapporteringen. Det går inte att lösa med foljebrev eller tas senare eftersom detta svar kommer följas upp i interimrapporteringen.

- Referenser, till exempel till de metoder och vägledningar som används
- Framsteg med och resultat av åtgärdsprogrammet för den första planeringscykeln. I bilaga 1, arbetssätt och metoder, listas exempel på åtgärder som genomförts sedan 2009, men det finns inga uppgifter på resultat av åtgärder från första cykeln. Uppgifterna behövs i rapporteringen samt är ett krav enligt bilaga 1 i vattenförvaltningsförordningen.
- Komplettering av åtgärder. Enligt 6 kap 5§ i vattenförvaltningsförordningen ska åtgärdsprogrammet innehålla sådana åtgärder som avses i artikel 11.3, 11.4 och 11.6 i direktiv 2000/60/EG. Här kommer bland annat att behövas en komplettering av åtgärder enligt direktiv i bilaga IV i 2000/60/EG samt åtgärder följt av övervakning. Detta saknas i de reviderade åtgärdsprogrammen.

För uppgifter till förvaltningsplan anser HaV att följande kompletteringsbehov finns:

- Finansiering och kostnad – framåtsyftande och tillbakablick
- En sammanfattning av den ekonomiska analysen av vattenanvändningen i respektive distrikt

I övrigt hänvisas till HaV:s remissyttrande där det angavs vilka kompletteringar som behövs för att uppfylla bilaga 1 till VFF.

Fråga 14

Myndigheten bör dessutom lämna övriga synpunkter och förslag som bedöms väsentliga för ställningstaganden om åtgärdsprogrammets inriktning och omfattning

-Programmen innehåller styrmedelsåtgärder i syfte att få till fysiska åtgärder för att uppnå normerna. För att säkerställa rätt fysiska åtgärder behövs kvalitetssäkring av både statusklassning och MKN i förhållande till föreskrift och förordning. I detta sammanhang bör både rimlighets- och expertbedömningar kompletteras med mer utvecklade motivtexter.

- Utformning och finansiering av åtgärdsprogrammen.
- Åtgärdsprogrammen är uppbyggda efter nuvarande ansvarsfördelning mellan myndigheter och kommuner och blir inte heltäckande för alla insatser som skulle behövas för att uppfylla MKN på ett kostnadseffektivt sätt, se även svar fråga 9. Detta är dock inget vattenmyndigheterna har möjlighet att göra något åt. I de uppdaterade åtgärdsprogrammen redovisas nu ett betydande åtgärdsunderskott för de grundläggande åtgärderna. I Bottenvikens förvaltningsplan del 4 (åtgärdsprogram) på sidan 143 är kostnaden för de grundläggande åtgärder som ej genomförts beräknad till

3,4 miljarder. kronor. Det är visserligen inte helt lätt att följa vilka åtgärder som ligger till grund för denna beräkning, men det bör tydliggöras hur det stora åtgärdsunderskottet skall lösas.

- Omfattning av innehåll i åtgärdsprogram och även underlagen skiljer sig stort mellan distrikten. Det skulle underlätta läsbarheten för intressenter som har behov av att läsa fler åtgärdsprogram och underlag om dessa utformades mer likartat och även önskvärt utifrån en avrinningsområdesvis indelning i enlighet med vattendirektivets uttalade syfte. Åtgärderna för respektive distrikt är identiska, men det skulle behöva tydliggöras att åtgärdsbehoven är olika. (Detta hänger dock ihop med utformning av åtgärdsprogram se ovan.)

- Genomförande och uppföljning av åtgärdsprogrammen är av yttersta vikt. Många myndigheter är involverade i arbetet och samordning krävs mellan dessa för genomförandet t.ex. via miljömålsrådet som kan stärka samverkan. Systemet för uppföljning av styrmedelsåtgärder som kopplar till de fysiska åtgärderna behöver utvecklas.

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektör Ingemar Berglund efter föredragning av enhetschefen Marie Berghult. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningschefen Björn Sjöberg, enhetschefen Sara Grahn, verksjuristerna Karin Wall och Pontus Nilsson, samt utredarna Anneli Harlén, Katarina Vartia, Josefin Walldén, Max Vretborn, Jonas Svensson, Susanna Hogdin, Kristina Samuelsson och Ann-Karin Thorén.

borttagen uppgift enligt GDPR

Ingemar Berglund

borttagen uppgift enligt GDPR

Marie Berghult

Bilagor:

Kopia till: